

CONSTRUCTION DU DROIT SUR LE LITTORAL

Norbert Calderaro

Espace conflictuel s'il en est, le littoral est le lieu de tous les contentieux sitôt qu'une opération d'aménagement y est engagée. La loi Littoral de 1986 avait voulu ménager un équilibre entre protection et développement qui ne soit pas enfermé dans des normes rigides. Elle a donc placé le juge administratif dans une délicate situation d'arbitre. A travers sa jurisprudence, c'est lui qui codifie les usages sociaux du littoral pour y construire le droit.

Longtemps assimilé au « territoire du vide » (1), le littoral a subi de profondes métamorphoses. Comme l'écrit Jacques Caillousse (2), professeur à l'institut d'études politiques de Rennes, le littoral fait aujourd'hui partie « des lieux privilégiés d'investissement, dans les deux sens, matériel et affectif du terme. Il présente un milieu saturé d'investissements réels et fantasmatiques, il est en permanence agité par des conflits d'occupation et d'intérêts, travaillé par des préoccupations divergentes, voire contradictoires ». Le littoral français a en effet connu un mouvement continu d'urbanisation depuis la fin de la seconde guerre mondiale, et plus particulièrement les années 60, qui s'explique essentiellement par le développement d'un tourisme estival de masse. Face à une demande constante de bord de mer, et le plus souvent de bord de mer ensoleillé, l'offre de constructions, dans notre économie de marché, a tout naturellement suivi, allant de pair avec une densification de plus en plus grande de l'habitat et une disparition progressive des espaces naturels. Et cette évolution, qui a entraîné un renchérissement considérable des terrains à bâtir, a été accélérée dans le Sud par la faible rentabilité des terres agricoles, de qualité souvent médiocre.

TOURISME DE MASSE

Le littoral méditerranéen, particulièrement celui de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, tend ainsi à devenir une mégapole ininterrompue. Ce phénomène, qui a déjà donné naissance, dans le département des Alpes-Maritimes, à une conurbation unique de Cannes à Menton, se développe aujourd'hui plus particulièrement sur les côtes provençales

1. A. Corbin, *Le territoire du vide L'Occident et le désir de rivage 1750-1840*, Flammarion, coll. Champs 1990.

2. Jacques Caillousse : « Qui a peur du littoral ? », *Revue juridique de l'environnement* n°4, 1993, p. 513.

du département du Var et sur celles de l'Hérault ou des Pyrénées Orientales dans le Languedoc-Roussillon, départements qui connaissent la plus forte croissance démographique de France. Dans le même temps, l'image du littoral dans l'opinion publique reste en grande partie tributaire d'un point de vue essentiellement paysager et esthétique. Cette optique, cette manière d'appréhender un espace intermédiaire entre la terre et la mer, est apparue dès la seconde moitié du XVIII^e siècle dans les récits de voyage des aristocrates (comme par exemple ceux de l'Écossais Smolett à Nice) ou les « marines » des peintres britanniques. Mais le développement d'un tourisme de masse l'été, privilégiant le bronzage et les bains, ne l'a pas pour autant fait disparaître ; davantage que les impératifs écologiques, elle est à l'origine de la création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, inspiré par le précédent anglais du National Trust. Cette vision du littoral explique aussi les différents textes protecteurs issus de la loi du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral, et les nombreuses actions contentieuses d'associations ou de particuliers qui s'opposent à des constructions risquant de « défigurer leur littoral » c'est-à-dire de remettre en cause leur cadre de vie, plus exactement le paysage perçu de leur lieu de vie, temporaire ou permanent.

CONFLITS DE VALEURS

Confrontés aux impératifs souvent contradictoires d'aménagement et de développement d'une part, et de protection d'autre part, les pouvoirs publics ont mis au point depuis trente ans, dans le cadre de la tradition régalienne française, différents outils juridiques d'aménagement du territoire pour à la fois canaliser le mouvement spontané d'urbanisation et assurer une défense efficace des espaces naturels les plus dignes d'intérêt. Mais ces outils juridiques, comme la jurisprudence qu'ils ont engendrée, révèlent toutes les hésitations d'une société, et des conflits de valeurs permanents entre d'un côté l'économie et l'emploi, et de l'autre, la défense de l'environnement. Dans un tel contexte, le droit du littoral se caractérise par trois traits principaux :

- l'importance accordée à l'élaboration d'une norme de compromis entre les deux impératifs précités : la jurisprudence Gassin (3) et celle relative à la bande des cent mètres ;
- l'utilisation d'outils juridiques visant à assurer un usage pour tout le littoral ;
- l'apparition de nouveaux conflits d'usage.

Comme l'indiquait le Conseil d'État dans son rapport de 1992, intitulé L'urbanisme, pour un droit plus efficace, le patrimoine des Français est composé pour une part importante de biens fonciers. En effet, environ 30 % du patrimoine des ménages est constitué de ter-

3. CE Section 12
février 1993,
Commune de Gassin,
Leb. p. 28.

rains et de constructions. Mais, dans l'ensemble du patrimoine, les biens immobiliers ne sont pas seulement importants sur le plan quantitatif ; ils le sont aussi particulièrement en France sur le plan qualitatif, puisque ce sont les biens auxquels l'attachement est le plus fort. Ils représentent la partie la plus visible et tangible de ce patrimoine et contribuent pour beaucoup aux conditions et au cadre de vie de leurs propriétaires. Certes, deux des trois attributs de la propriété foncière, c'est-à-dire l'usus (l'usage) et l'abusus (ou droit de disposer du bien), sont aujourd'hui fortement encadrés par le droit de l'urbanisme qui proclame (article L. 110 du code, issu de la loi du 7 janvier 1983) : « Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences ». Mais le droit de propriété est un droit constitutionnellement reconnu par la Déclaration des droits de l'homme, puisque son article 17 proclame : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Et la propriété reste un principe essentiel de l'organisation sociale.

LA JURISPRUDENCE GASSIN

Ce contexte général explique la place centrale accordée par la jurisprudence du Conseil d'État au principe d'extension limitée des espaces proches des rivages. La loi Littoral comporte de nombreuses dispositions qui restreignent l'usage du droit de propriété, puisque l'inconstructibilité devient la règle aussi bien dans les espaces non urbanisés de la bande des cent mètres (art. L.146-4-111 du Code de l'urbanisme), les coupures vertes (art. L.146-2) que dans les espaces remarquables et caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral (art. L.146-6). Mais rejetant une interprétation par trop extensive de cette dernière notion, pourtant retenue par le tribunal administratif de Nice en première instance, le Conseil d'État dans l'arrêt de section Commune de Gassin a privilégié l'application sur le littoral d'une disposition caractéristique d'un compromis entre les objectifs d'aménagement et de construction et les objectifs de protection des sites : l'article L.146-4-II du code, qui impose une extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage. Cet arrêt qui inaugure une jurisprudence de référence pour l'application de la loi Littoral, donne une extension maximale aux deux termes clés de l'article L.146-4-II. C'est ainsi que le terrain en cause (sur lequel la société Pierre et vacances projetait une zone d'aménagement concerté touristique), situé pour l'essentiel à une distance de 500 à 1 000 mètres du rivage et bien séparé de lui par une ligne de crête et une zone urbanisée, constitue un « espace proche du rivage » au sens de l'article L.146-4-II.

Dans les conclusions rendues dans cette affaire (4), M. Le Chatelier, commissaire du gouvernement, après avoir estimé que le terrain en cause « compte tenu de son état antérieur dégradé » ne pouvait être qualifié d'espace remarquable au sens de l'article L.146-6, devait privilégier une approche extensive de la notion « d'espace proche ». Il devait déclarer : « Dans cette démarche, plusieurs critères peuvent être combinés : celui de la distance, celui du relief et de la configuration particulière des lieux. Nous voudrions enfin vous inciter à faire valoir une dernière considération tirée de l'état antérieur des lieux et surtout de l'atteinte déjà portée au site par les constructions existantes. Il nous semble ici normal de protéger une bande côtière plus large dans les régions où il peut apparaître légitime de ralentir le processus d'extension urbaine, alors qu'à l'inverse, dans les zones où les constructions sont moins nombreuses, la même bande pourra être plus étroite ». Les données concrètes de l'affaire étaient les suivantes. La commune de Gassin étendait son territoire dans le site particulièrement recherché de la presqu'île de Tropez. Et, tout naturellement, de nombreux lotissements s'étaient implantés, dans la frange côtière, sur une profondeur de plusieurs centaines de mètres avant l'intervention de la loi du 3 janvier 1986. La zone contestée était donc séparée du rivage à la fois par ces lotissements et par une ligne de crête ; elle n'était pas visible de celui-ci. Les terrains étaient boisés, mais le boisement apparaissait clairsemé par rapport à la végétation voisine et ils ne figuraient pas dans la nomenclature des ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique).

5. Cf. conclusions Le Chatelier précitées sous CE 12 février 1993. Commune de Gassin et autres.

Conformément aux principes dégagés par M. Le Chatelier, la notion en définitive est essentiellement appliquée sur les côtes méditerranéennes beaucoup plus urbanisées. Après avoir hésité (5), le Conseil d'État a admis, dans l'arrêt Commune du Rayol Canadel, que la notion d'« espaces proches du rivage » visée à l'article L.146-4-II englobe aussi la bande des cent mètres, dès lors que celle-ci a reçu un début d'urbanisation (6).

6. CE 14 janvier 1994, Commune du Rayol-Canadell, Leb.T.p. 1126.

EXTENSION LIMITÉE DE L'URBANISATION

Le juge n'a pas donné de définition unique à la notion « d'extension limitée de l'urbanisation ». Mais on peut noter qu'il sanctionne généralement en valeur absolue des ZAC (zones d'aménagement concerté) créant plusieurs milliers de SHON (surface hors œuvre nette) supplémentaires au bord de la Méditerranée ou sur la côte d'Aquitaine, sans se préoccuper outre mesure de la superficie globale de la ZAC et du coefficient d'occupation des sols (COS), c'est-à-dire du rapport SHON/surface du terrain. Sont ainsi censurées par le Conseil

d'État des SHON de 174 320 m² à Port-Fréjus (7), de 87 000 m² à Argelès-sur-Mer (8), de 69 000 m² au Lavandou (9), de 44 870 m² à Gassin (10), de 30 000 m² sur le site de Pardigon, à la Croix-Valmer (11), et de 27 222 m² à Roquebrune-Cap Martin (12).

Mais le caractère limité de l'extension de l'urbanisation semble s'apprécier aussi de manière relative. L'urbanisation n'est plus limitée si le COS atteint 0,613 et que la hauteur des immeubles dépasse 20 mètres (14).

Notons que sur les côtes de l'Atlantique, notamment en Bretagne, où l'urbanisation est traditionnellement plus dispersée, l'extension de l'urbanisation apparaîtra plus fréquemment limitée. C'était notamment le cas à Larmor-Baden pour un projet de huit habitations individuelles représentant seulement 1386 m² de SHON (15).

L'interprétation extensive de la jurisprudence Gassin a été critiquée non seulement par les professionnels de l'immobilier, mais aussi par certains auteurs (16) qui estime qu'une autre lecture de la loi eût été possible. Ainsi, selon Henri Coulombié, les contraintes protectrices de la loi auraient du s'effacer en présence d'une urbanisation déjà existante, et l'esprit de la loi correspondait à une protection plus grande des espaces naturels que des espaces déjà urbanisés.

LA BANDE DES CENT MÈTRES

Surtout l'application quasi-mathématique de l'article L.146-4-II exclut toute prise en compte des qualités esthétiques du projet de son insertion dans l'environnement.

Le même souci de compromis apparaît dans la jurisprudence relative à la notion d'espace urbanisé de la bande des cent mètres. Dans les parties non urbanisée d'une bande de cent mètres calculée compter de la limite haute du rivage, l'article L.146-4-II du Code de l'urbanisme interdit toute construction, exception faite des services publics ou des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

La jurisprudence sur la notion d'« espace urbanisé » se caractérise aussi par son empirisme et le souci de davantage protéger les côtes, plus convoitées, de la Méditerranée. Dans ses conclusions rendues dans l'affaire Le Gall (17), M. Fratacci, commissaire du gouvernement notait ainsi : « La colonisation, immobilière du littoral français ayant emprunté des voies bien différentes, des bords de la Méditerranée aux rivages de l'Atlantique ou de la Manche, il apparaît de prime abord presque impossible de forger une définition univoque de la notion d'espace urbanisé ».

7. CE 27 février 1995, Association de défense des quartiers de Fréjus, n° 118644.

8. CE 29 mars 1993, Commune d'Argelès-sur-Mer, Leb. T.p. 1078.

9. CE 1er juillet 1994, Commune du Lavandou, n° 119879.

10. CE 12 février 1993, Commune de Gassin, Leb. p.28, précité.

11. CE 10 juillet 1995, n° 138503, BJDU n° 6/95, p. 26, conclusions Frydman.

12. CE 18 mars 1994, Commune de Roquebrune-Cap Martin, n° 150218.

13. CE 27 février 1995, Association de défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-Plage, Villepey et autres.

14. CE 18 mars 1994, Commune de Roquebrune-Cap Martin, précité.

15. CE 27 avril 1994, OPHLM de Vannes et Communes de Larmor-Baden, éclairé par des conclusions Loloum BJDU n° 2/95, p. 116.

16. Cf. notamment Henri Coulombié in Les règles d'aménage-

ment et de protection du littoral, Hôtel ville éditions, p. 144.

17. CE 29 décembre 1993.

18. CAA de Lyon 29 juin 1993, Préfet de la Haute Corse, n° 29LY01477, Leb. p. 460.

Pour la cour administrative d'appel de Lyon, « l'espace à prendre en considération pour déterminer s'il est en fait urbanisé doit être regardé comme constitué par le voisinage immédiat du terrain d'assiette du projet de construction » (18).

M. Fratacci, dans les conclusions précitées, insistait sur la nécessité de prendre compte trois séries de critères, ou plutôt trois points de vue :

- un point de vue d'ensemble qui consiste à replacer les caractéristiques principales de l'habitat dans le contexte d'un plus vaste ensemble géographique afin d'apprécier objectivement la densité urbaine ;
- un point de vue intermédiaire ayant pour objet, à une échelle plus réduite, de prendre en considération la proximité d'un centre ville ou d'un bourg aggloméré ;
- un point de vue d'espèce qui correspond à une prise en compte des caractéristiques propres du secteur considéré : dessertes en équipements, coupures ou continuité avec les pôles d'habitat, espaces urbains existants.

De manière concrète, la présence d'équipements publics et le voisinage de constructions permettent de qualifier selon le juge un espace urbanisé.

Mais le juge, souvent de manière implicite, tient compte du type d'habitat régional. Et ce critère permet de mieux cerner les différences d'appréciation, sur des situations de fait voisines, des juges bretons et méditerranéens, l'urbanisation présentant, dans ses formes traditionnelles comme actuelles, un caractère plus diffus dans la péninsule armoricaine et sur l'Atlantique.

Ceci dit, l'empirisme du juge ne saurait faire oublier l'existence d'outils juridiques, aussi bien législatifs et réglementaires que jurisprudentiels, visant à assurer pour tous l'accès et la jouissance du bord de mer.

Les outils juridiques assurant un usage pour tous du littoral sont de deux ordres : ce sont d'abord des outils anciens utilisés à des fins sociales différentes de celles retenues lors de leur création. Ce sont ensuite des outils nouveaux dont l'objectif vise à privilégier la jouissance par tous d'un littoral de nature.

Le littoral dans les sociétés traditionnelles, avait jusqu'au XIX^e siècle des fonctions sociales relativement limitées, et on ne l'utilisait de manière générale que pour la navigation ou la pêche. Plus précisément, les fonctions sociales spécifiques du littoral se limitaient au rivage ou à la mer côtière, et le trait de côte, depuis l'apparition des États modernes au XVII^e siècle, était conçu essentiellement comme la frontière maritime du royaume.

Cette conception a été à l'origine de l'édiction le 3 août 1681 de l'ordonnance royale sur la marine, dite ordonnance de Colbert, dont les articles 1 et 2 du titre VII du livre IV sont toujours en vigueur.

L'article 1^{er} précité de l'ordonnance donne une définition du rivage et l'article 2 dispose : « Faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni faire aucuns ouvrages qui puissent porter préjudice à la navigation, à peine de démolition des ouvrages, confiscation des matériaux et d'amende arbitraire ».

Dans son Nouveau commentaire sur l'ordonnance de la marine de 1776 (19), René-Josué Valin, avocat et procureur du Roi au siège de l'amirauté de la Rochelle, justifiait ainsi la disposition précitée : « Pour la raison précisément qu'une chose est publique avec faculté à chacun d'en user selon sa destination, il n'est pas permis à l'un d'en jouir au préjudice des autres en s'y attribuant un droit permanent et exclusif, ou en y formant un établissement qui restreindrait le droit de la communauté...

19. pp. 522 et 573.

« Sur ces principes, le rivage de la mer devant être libre et accessible pour tous et pour quiconque y veut pêcher... de même que pour y aborder à l'effet d'y prendre terre, y décharger ce qui peut embarasser le navire, y sécher des rets...

« Sur ce fondement, dis-je, les défenses portées par notre article, quoiqu'elles ne regardent directement que les ouvrages capables de faire préjudice à la navigation, doivent influencer également sur toutes autres entreprises faites sur le rivage de la mer, soit parce qu'il n'est point de bâtiment qui y puisse être construit avec des pierres ou avec des pieux, qui ne donne atteinte au droit d'y pêcher, accorde à tous les sujets du Roi par l'article premier, titre premier du livre V ci-après, soit encore parce que toute construction nouvelle de parcs ou écluses est expressément défendue par l'article 4 du titre concernant cette matière, soit enfin parce que tout établissement sur le rivage comporterait, par sa nature, un acte de propriété incompatible avec le droit du public et, qui plus est, avec le droit de souveraineté du Roi sur la mer et sur les rivages qui en dépendent. »

LIBRE ACCÈS AU RIVAGE

On le voit : conçu à l'origine essentiellement pour protéger la navigation, à une époque où nombre d'embarcations se bornaient à accoster sur de simples grèves, l'article 2 de l'ordonnance de Colbert apparaît dans ce commentaire comme un outil destiné aussi à accorder à tous un droit de pêche sur le rivage. Et René-Josué Valin élargit encore sa fonction sociale en la rattachant à la notion de domaine

public, qui, d'une part, évoque le concept de souveraineté, et qui, d'autre part, interdit radicalement toute appropriation privée de la bande de terre concernée.

L'importance accordée, dès le XVIII^e siècle, à la liberté d'accès au rivage pour tous permet aujourd'hui l'utilisation de cet article 2 à des fins radicalement différentes de celles pour lesquelles il avait été conçu. C'est en effet aujourd'hui un outil essentiel des pouvoirs publics, un instrument de la police du tourisme et des loisirs au service des estivants et des baigneurs servant à réprimer des plagistes s'établissant, sans droit ni titre, sur des portions de sable ou de galets. Et c'est ainsi que régulièrement, le tribunal administratif de Nice condamne des établissements balnéaires de la célèbre plage de Pampelonne à Ramatuelle, qui ont tendance à étendre leurs matelas, leurs tables et leurs chaises au-delà du territoire qui leur a été accordé par un sous-traité de concession.

LE SENTIER DU DOUANIER

Le sentier du douanier représente une autre illustration d'un outil juridique, dont la finalité première a complètement disparu, et qui est aujourd'hui au service d'une utilisation moderne du bord de mer.

L'ordonnance sur la marine de 1681 et des textes postérieurs (décret des 16-22 août 1791, loi du 4 germinal an II, article 53-1 du Code des douanes) avaient institué sur les propriétés privées riveraines de la mer et situées au-dessus du domaine public maritime un sentier douanier au seul profit des agents des douanes chargés de surveiller les frontières.

Mais ce sentier n'avait toutefois pas le caractère d'une servitude juridique de passage ouverte au profit de tous les usagers du rivage (20), bien que dans les conclusions rendues sur les affaires précitées de 1849, le commissaire du gouvernement avait justifié dans l'intérêt général l'existence d'une telle servitude. A ses yeux en effet, cet intérêt général se manifestait sous divers aspects : intérêt de la défense du territoire, intérêt sanitaire, intérêt de la navigation et de la protection des navires en cas de sinistre.

De même si le Tribunal des conflits et la Cour de cassation reconnaissent aux agents des douanes un droit de passage sur les propriétés riveraines pour la surveillance de la frontière douanière (21). La Cour de cassation avait précisé avec netteté que les agents des douanes ne pouvaient avoir la prétention de tracer un chemin permanent sur les propriétés privées en bordure de mer.

20. Cf. CE du 24 janvier 1849, Simon, Couronne et consorts, Leb. p. 72; Godin et Boulanger: Leb. p. 74; CE 3 décembre 1857, White d'Albiville, Leb. p. 764.

21. TC 25 avril 1899, Saint Julien, DP 1900 2133; Cass. civ. 20 juin 1860 DP 1860 1263.

Estimant regrettable que l'absence de servitude empêche, soit les pêcheurs, soit les agents de l'État, de pénétrer jusqu'au bord de mer, le sénateur de la Marzelle devait demander le 22 mars 1897 au ministre des Finances « s'il ne serait pas utile de présenter un projet de loi pour obvier à cette situation ».

Les réticences manifestées par les gouvernements successifs à l'égard de l'institution d'une servitude de passage portant directement atteinte aux propriétés privées se sont estompées très lentement. Il a fallu attendre le vote par l'Assemblée nationale d'un amendement proposé par le député Hubert Dubedout pour qu'une servitude générale de passage au profit des seuls piétons, consacrée par la loi du 31 décembre 1976 et le décret du 7 juillet 1977, grève les propriétés riveraines du domaine public maritime sur une bande de trois mètres de large.

Mais cette consécration par le droit du sentier du douanier ne vise nullement à satisfaire les objectifs de police d'agents de l'administration. Il s'agit en fait, dans une perspective démocratique, d'assurer le libre accès de tous au rivage de la mer. Et l'institution de la servitude résulte de la prise de conscience du phénomène de l'utilisation privative d'une partie du littoral alors que le développement des loisirs conduit un nombre toujours plus élevé d'individus à choisir le bord de mer comme lieu de vacances.

C'est le même courant de pensée et la prise en compte des mêmes nouveaux besoins sociaux qui explique l'extension du domaine public maritime opérée par loi du 28 novembre 1963 au profit des lais et relais de la mer et du sol et du sous-sol de la mer territoriale.

Parmi les outils nouveaux au service d'un « littoral de nature », on peut citer le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et l'article L.146-6 du Code de l'urbanisme.

LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, établissement public de l'État, est chargé d'acquérir, dans un but de protection, des terrains littoraux et de les mettre si possible à la disposition du public. Créé par une loi du 10 juillet 1975, son action est aujourd'hui assez largement connue.

Le tribunal administratif de Nice (22) devait ainsi confirmer la légalité d'une procédure d'expropriation diligentée par le Conservatoire sur le site des étangs de Villepey, localisé sur le territoire de la commune de Fréjus, et en partie occupé par une sablière et un camping. Le tribunal devait estimer que « l'intérêt public qui s'attache à la protection d'un site à grande potentialité écologique, unique sur la côte varoise gravement menacé tant par la nature des activités commerciales et in-

22. TA Nice 29 mars 1990, Syndicat agricole Maures Estérel et autres, RJE 1991 1, p. 71. concl. Calderaro.

dustrielles existantes dont certaines sont également préjudiciable aux nappes d'eau souterraines exploitées le long de la rivière L'Argens ainsi qu'aux eaux-mêmes de cette rivière que par les conséquences de la forte pression touristique exercée sur toute la partie orientale de la côte méditerranéenne, ne saurait être sérieusement contesté, alors surtout que cette protection n'est pas, par elle-même, de nature à entraîner la disparition des exploitations agricoles existantes ».

Le Conseil d'État considère d'ailleurs que cet impératif de protection d'espaces encore vierges et de mise au service du public justifie une expropriation par le Conservatoire du littoral de propriétés privées pourtant rendues inconstructibles par la réglementation d'urbanisme en vigueur (23).

Issu comme l'article L.146-4-II précité de la loi Littoral, l'article L.146-6 du Code de l'urbanisme impose le maintien en l'état des « espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ».

Moins utilisé par le Conseil d'État que l'article L.146-4-II, l'article L.146-6 institue sur les terrains concernés une « inconstructibilité de principe », et il a notamment fait échec aux projets du groupe Empain, qui envisageait, sur un versant des Maures boisé dominant la mer, une ZAC correspondant à un habitat pavillonnaire de luxe (24).

Les critères servant au juge administratif pour qualifier un espace de « remarquable » au sens de l'article L.146-6 sont variés. L'importance paysagère de cet espace peu suffire, sans qu'il soit besoin de rechercher son intérêt écologique ou biologique (25).

Dans cette espèce, il s'agissait d'un secteur boisé de pins d'Alep et de chênes blancs aboutissant d'une part au rivage par de petites falaises rocheuses et s'étendant d'autre part, le long de la mer sur plusieurs kilomètres.

C'est ce critère paysager qui permet au juge de qualifier automatiquement d'« espaces remarquables » les parties naturelles des sites classées ou inscrits au titre de la loi du 2 mai 1930 (26).

Mais il y a aussi souvent combinaison des critères paysagers et écologiques. Confirmant le tribunal administratif de Nice, la cour administrative d'appel de Lyon, dans un arrêt du 31 mai 1994 SCI La cascatelle (27) estime que, même s'il a fait l'objet d'une autorisation de défricher, le terrain litigieux « est situé sur un Contrefort massif des Maures recouvert de chênes lièges et d'une végétation typique de la flore méditerranéenne, dans un site qui, bien qu'ayant été gravement endommagé par un incendie, présente le caractère d'une zone boisée ».

23. CE 12 avril 1995, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Leb. p. 162.

24. CE 14 janvier 1994, Commune de Rayol-Canadel, Leb. T. p. 1126-1129, n° 127025, précité.

25. CAA de Lyon 24 octobre 1995, Société Rest AG, n°94LY00913, à propos d'un espace situé au Pradet, l'est de Toulon.

26. CE 20 octobre 1995, Commune de Saint-Jean-cap Ferrat, Leb. T. p. n° 151282.

27. CAA Lyon 31 mai 1994, SCI La cascatelle, Leb. T. p. 1229, req. n°93LY01253.

La cour considère que ce terrain, d'où l'on découvre la baie du Lavandou, est éloigné du rivage de seulement 700 mètres s'inscrit « dans un paysage caractéristique du patrimoine naturel et culturel varois au sens des dispositions précitées ».

Dans les espèces précitées, comme dans d'autres affaires concernant le littoral des Maures, de l'Estérel ou les parties naturelles des caps des Alpes-Maritimes (Cap d'Antibes, Cap-Ferrat, Cap-Martin, rade de Villefranche), la cour et le tribunal administratif de Nice ont fait prévaloir des impératifs de protection intégrale des terrains concernés au détriment de projets immobiliers généralement de luxe, élaborés par de grands groupes parisiens. Et le juge a ainsi souvent rendu son arbitrage au profit d'associations locales de défense de l'environnement requérantes, elles-mêmes composées (il convient de le reconnaître) de personnes déjà installées à proximité mais étrangères à la région.

NOUVEAUX AZURÉENS

Ces affaires révèlent de nouveaux conflits d'usage sur le littoral. Les conflits entre « nouveaux azuréens » et promoteurs sont de loin les plus importants. Mais on relève aussi parfois des conflits d'intérêts plus subtils où interviennent, d'une part, le souci de protéger un site donné, d'autre part, les impératifs de lutte contre les pollutions.

Dans bon nombre de communes littorales de la Côte d'Azur, la population d'origine est devenue minoritaire chez elle et se trouve submergée par des résidents aisés venus souvent de la région parisienne, voire de l'étranger. Ce sont ces nouveaux habitants, eux-mêmes installés dans des ensembles immobiliers ou des villas construites au cours des décennies précédentes, qui constituent en général les troupes de choc d'associations de défense du cadre de vie, elles mêmes dirigées le plus souvent par des cadres retraités du secteur public. Ces personnes, dont la présence résulte précisément de l'urbanisation déjà réalisée du littoral, et qui souhaitent avoir dans leurs communes la plupart des équipements et services publics urbains, agissent en vue de freiner ou d'interdire toute nouvelle construction et d'empêcher l'édification de fait d'une mégapole continue de Marseille à l'Italie.

Ce mouvement associatif, comme d'ailleurs de manière parallèle « l'écologisme politique », reflète des réactions de rejet, passionnées, du phénomène des grandes agglomérations. Et il révèle aussi un certain sentiment de paradis perdu devant la disparition d'un littoral totalement vierge, c'est à dire non grignoté par le phénomène de « mitage ».

Ces associations, dans leur combat contentieux devant le juge administratif, sont donc souvent jusqu'au-boutistes et cherchent à empêcher toute nouvelle construction d'importance dans la commune. L'article L.146-6 peut donc être entre leurs mains un outil privilégié, même si souvent elles utilisent aussi l'article L.146-4-II, qui leur permet de « limiter les dégâts » en empêchant toute grosse opération d'urbanisme.

Il serait faux par contre d'affirmer que le juge administratif suit systématiquement les argumentations de ces associations. En effet, dans sa fonction d'arbitrage entre intérêts sociaux contradictoires, le juge examine d'une part, si l'espace n'est pas déjà urbanisé et donc si le droit de propriété n'est pas susceptible, dans le cadre des règles du plan d'occupation des sols, d'une utilisation majeure ; il examine d'autre part, si cet espace peut être qualifié de remarquable au sens de l'article L.146-6 ; et dans la négative, si, s'agissant d'un espace proche du rivage, l'urbanisation projetée est bien limitée.

Concrètement, le juge laisse encore à la disposition des constructeurs et des promoteurs d'importantes « pages blanches » sur le littoral, même si celles-ci ne sont plus en général celles qui, à raison d'une belle vue sur la mer, auraient la plus forte valeur marchande.

BONS ÉCOLOGISTES CONTRE MÉCHANTS PROMOTEURS

Ces quelques remarques concernant le milieu associatif littoral démontrent que les oppositions d'intérêts sont beaucoup plus complexes et subtiles que ne le laisserait croire le caricatural combat des « bons écologistes contre les méchants promoteurs » ou celui des « bons et honnêtes entrepreneurs, dispensateurs d'emplois et de croissance économique contre des individus uniquement soucieux, sous couvert d'une association, de leur intérêt particulier ».

C'est ainsi par exemple que l'on a pu observer des conflits internes à l'intérieur de la mouvance dite « écologiste », entre des associations privilégiant le respect des sites et d'autres insistant sur la nécessaire réduction des pollutions.

L'histoire de la station d'épuration de Toulon-Ouest, programmée au Cap-Sicié, est à cet égard révélatrice. Le tribunal administratif de Nice (28) avait cru pouvoir confirmer la légalité de la déclaration d'utilité publique, envisagée pourtant dans un espace non urbanisé de la bande des cent mètres. Pour le tribunal, cette station, destinée à desservir une population de 400 000 habitants, à traiter une moyenne de 80 millions de litres d'eau par jour et dont la gestion devait être assurée par le syndicat intercommunal de la région toulonnaise, constituait un service public. La conception technologique de cette sta-

28. TA Nice 14 février 1991, Centre d'études, de recherches et d'application des systèmes et techniques écologiquement satisfaisants, n° 90555.

tion, dotée d'un dispositif de rejet direct des effluents traités en mer, compte tenu de l'existence actuelle d'un émissaire débouchant dans une crique marine et dans les circonstances de l'espèce, exigeait la proximité de la mer pour sa réalisation et des conditions de fonctionnement optimales.

ARBITRAGE ENTRE URBANISATION ET PROTECTION DES SITES

Le Conseil d'État, selon une application beaucoup plus correcte de l'article L.146-4-III du Code de l'urbanisme, devait constater qu'une station d'épuration n'exige pas, par principe, la proximité immédiate de l'eau (29). Et c'est le législateur qui, en définitive, devait permettre à l'aspect réduction des pollutions de prévaloir sur l'aspect protection d'un site. Le deuxième alinéa de l'article L.146-8 du Code de l'urbanisme dispose aujourd'hui : « A titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées avec rejet en mer, non liées à une opération d'urbanisme nouvelle, peuvent être autorisées conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement par dérogation aux dispositions du présent chapitre ».

Les conflits d'usages entre ostréiculteurs et aquaculteurs, d'une part, estivants et plaisanciers d'autre part, sont relativement fréquents sur les côtes ouest ou le Languedoc (ils ont notamment été au cœur du débat lors de l'élaboration du schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) de l'étang de Thau). Ils sont plus rares sur la Côte d'Azur, mais le Conseil d'État (30) a eu l'occasion de juger qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que les installations d'élevage de poissons autorisées sur une surface de dix ares par le préfet des Alpes-Maritimes à Théoule-sur-Mer soient susceptibles d'engendrer des inconvénients, notamment en ce qui concerne la qualité des eaux, de nature à faire obstacle à l'utilisation d'une zone littorale voisine réservée par le plan d'occupation des sols aux activités nautiques et balnéaires (31).

On peut enfin signaler un dernier conflit d'usages, relativement nouveau, entre partisans d'une nature littorale aménagée sous forme de jardins et partisans d'une nature plus sauvage ou « écologique ». Cette opposition ne correspond pas vraiment à une distinction scientifique puisque la France, d'une part, a commencé d'être aménagée dès le néolithique, et que, d'autre part, la faune et la flore évoluent de manière interactive, en fonction d'un milieu lui-même en perpétuelle évolution. Mais l'on retrouve ces deux écoles de pensée aussi bien dans le cadre de la gestion des terrains du Conservatoire du littoral que dans certains débats contentieux. Le tribunal administratif de Nice a pu ainsi les retrouver à propos de la ZAC de Pardigon, qui s'étend sur les deux communes varoises de La-Croix-Valmer et Cavalaire-sur-Mer (32).

29. CE 19 mai 1993, Les Verts Var, Leb. p. 162, n° 124983.

30. CE 21 juin 1996, SARL Aquamed et autres, n° 136044, Leb. T.

31. Arrêt infirmant le jugement du TA de Nice du 27 février 1992, Consorts Quandt et autres, n° 90/1263.

32. TA de Nice 4 juillet 1996, Association Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez et autres, JCP 1996, II, 22691, conclusions N. Calderaro; BJD n° 4/96 p. 237. concl. N. Calderaro

En cette fin de XX^e siècle, le littoral français, en particulier méditerranéen, non seulement a subi une totale métamorphose mais encore fait l'objet d'appropriations et d'usages collectifs radicalement différents de ceux qui étaient les siens dans une société traditionnelle.

La population qui habite majoritairement nos bords de mer n'a plus rien à voir avec les quelques pêcheurs et agriculteurs disséminés autrefois le long des côtes. Les activités essentielles tournent autour du tourisme et du bâtiment, et des impératifs nouveaux de préservation du cadre de vie s'imposent à l'opinion publique.

Face à la réduction des espaces encore vierges, les pouvoirs publics, en édictant notamment la loi du 3 janvier 1986, ont entendu développer les fonctions d'arbitrage entre développement de l'urbanisation et protection des sites. Et ces fonctions essentielles dans une société démocratique, faute d'une véritable concertation en amont capable de promouvoir une confrontation des divers intérêts en présence, sont aujourd'hui principalement remplies par le juge administratif.

Ces arbitrages, dans le contexte précité, ne peuvent que s'exercer dans une perspective à long terme de développement durable et de gestion intégrée des zones côtières, préconisée aussi bien par l'OCDE, le Conseil de l'Europe, que par l'Union européenne

Norbert Calderaro

Vice-président du tribunal administratif de Nice

Extrait d'Études Foncières n° 74 de mars 1997